



*Classificazione Decimale Dewey:*

**363.2094 (23.) SERVIZI DI POLIZIA. Europa**

MASSIMO LODDO

**IL CODICE EUROPEO  
DI ETICA PER LA POLIZIA**  
DALL'ETICA PER LA POLIZIA  
A UNA POLIZIA ETICA

*Prefazione di*

**MARIO FARCI**

*Postfazione di*

**FRANCESCO MANDOI**





©

ISBN  
979-12-218-0885-8

PRIMA EDIZIONE  
**ROMA** 20 SETTEMBRE 2023

*A Mattia e Stefania*



«Due cose riempiono l'animo di ammirazione  
e venerazione sempre nuova e crescente,  
quanto più spesso e più a lungo la riflessione si occupa di esse:  
il cielo stellato sopra di me, e la legge morale in me.»

I. Kant, *Critica della ragion pratica*





## INDICE

- 11 *Prefazione*  
di MARIO FARCI
- 15 Capitolo I  
L'importanza di un codice etico comune per le Forze di Polizia europee  
1.1. Origine ed evoluzione storica, 15 – 1.2. Lavori preliminari, 18 – 1.3. Etica o deontologia?, 19 – 1.4. Struttura e commento del testo, 22
- 31 Capitolo II  
Applicazione e disapplicazione del codice etico per la Polizia nell'ordinamento italiano  
2.1. Le Forze di Polizia in Italia, 31 – 2.2. Attuazione pratica del Codice Europeo di Etica per la Polizia negli ordinamenti delle Forze di Polizia in Italia, 33 – 2.2.1. *Polizia di Stato*, 34 – 2.2.2. *Polizia Penitenziaria*, 34 – 2.2.3. *Polizia Locale*, 36 – 2.2.4. *Arma dei Carabinieri*, 37 – 2.2.5. *Guardia di Finanza*, 38 – 2.2.6. *Corpo delle Capitanerie di Porto–Guardia Costiera*, 39 – 2.3. Codici identificativi e bodycam, 40 – 2.4. Il caso Cestaro, 45
- 49 Capitolo III  
Verso una Forza di Polizia europea  
3.1. Il Trattato di Velsen e l'istituzione dell'Eurogendfor, 49 – 3.1.1. *Cenni storici*, 49 – 3.1.2. *Analisi del Trattato e confronto con il Codice Europeo di Etica*

*per la Polizia*, 51 – 3.2. Guardia di Frontiera e Costiera Europea, 57 – 3.2.1. *Cenni storici*, 57 – 3.2.2. *Codice di Condotta Frontex*, 64 – 3.2.3. *Analisi del Regolamento e del Codice di Condotta e confronto con il Codice Europeo di Etica per la Polizia*, 66 – 3.3. Il primo caso di ricorso alla Corte di Giustizia europea contro Frontex per violazione dei diritti umani, 68 – 3.3.1. *Commento*, 70

73 **Capitolo IV**

La Polizia Etica

4.1. Riforme per adeguare il sistema italiano delle Forze di Polizia a quello Europeo, 73

81 *Conclusioni*

91 *Postfazione*

di FRANCESCO MANDOI

85 *Bibliografia*

89 *Sitografia*

93 *Ringraziamenti*

## PREFAZIONE

Europa, Etica e Polizia: sono questi i temi fondamentali di questo libro. Tre fili che si intersecano e compongono la trama di questo lavoro, nato per scopi accademici ma sgorgato dalla storia e dalla vita del suo Autore. Tre temi quantomai attuali, sufficienti da soli a rendere attraente questa ricerca e spingerci a leggerla tutta d'un fiato.

L'Europa anzitutto. La sua più antica menzione pare risalire all'*Iliade* di Omero, nella quale storia e mito si intrecciano. È il “vecchio continente”, culla della civiltà occidentale, luogo della nostra storia; eppure terra eterogenea, formata da popoli differenti e perciò eterna incompiuta. Già Erodoto nelle sue *Storie* (V sec. a.C.) scriveva: “Dell'Europa nessuno sa...”. Possono bastare i trattati di Roma (1957), di Maastricht (1992) o di Lisbona (2007) per trasformare questa zona geografica in un'autentica comunità di popoli e culture? Ci si può accontentare di usare una moneta comune o di varcare più velocemente le frontiere nazionali? Per questo l'articolo 2 del *Trattato sull'Unione europea* afferma che essa “si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze” (in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, C326/13, 20.10.2012). Sin dagli anni Sessanta, quando il Consiglio di Europa cercò una definizione universalmente valida di questo continente, si capì che non erano sufficienti criteri fisico-geografici, ma si doveva far

riferimento a principi umano–geografici: sono i valori condivisi che costituiscono una comunità! L’Europa dunque è apertura di orizzonti e di opportunità, quantomai necessaria oggi. Quantunque ci si divida tra “europeisti” e non. Le vicende storiche che viviamo e i fatti di cronaca che ogni giorno riempiono le pagine dei nostri giornali ci dimostrano che è necessario “pensare oltre”, andare al di là della ristrettezza dei propri confini geografici per costruire un’armonia di nazioni. Il fenomeno della globalizzazione, i migranti che ogni giorno giungono nel nostro continente, la guerra in Ucraina... non solo chiedono di trovare di volta in volta politiche comuni, ma soprattutto costringono ad approfondire i fondamenti di ogni alleanza. La “casa comune europea”, di cui si parla da tanti anni, rimane in gran parte da costruire e deve essere costruita, perché risponde alle più impellenti esigenze del mondo contemporaneo. Dobbiamo “pensare in grande”: da un lato non dobbiamo perdere le nostre radici locali, dall’altro dobbiamo proiettarle al di là delle nostre ristrettezze.

Come farlo? In vista di cosa? Incontriamo qui la seconda parola, cioè l’etica. Il presente libro non si limita a parlare dell’etica di un particolare organo della nostra società — cioè della Polizia — ma anzitutto chiarisce cosa si intenda per etica. In modo particolare, l’Autore opportunamente distingue l’etica dalla deontologia, mettendo in relazione essenziale la prima con il fine della vita umana — cioè il bene — e i mezzi per raggiungerlo. Così assume una visione tanto antica quanto ampia e profonda dell’etica. Infatti — come scrive — “se si intende il bene come felicità, fine della condotta umana, ci si ricollega ai filosofi greci e cristiani sopra citati” (p. 9), ossia Platone, Aristotele, Tommaso d’Aquino, Hegel, ma aggiungerei almeno Agostino d’Ippona. Per Aristotele in particolare, l’uomo per natura è legato al vivere sociale; in esso il bene che può conseguire e il fine che spontaneamente cerca di raggiungere è la felicità. I filosofi greci usano il termine *eudaimonía* che, come si sa, è composto da *eu* (“bene”) e *daimōn* (“demone”, “destino”, “sorte”): siamo davvero destinati al bene! Questa sorte si manifesta con un desiderio insopprimibile, che motiva e dà senso ad ogni condotta umana.

In questo quadro d’insieme possiamo così inserire la Polizia. Si tratta di un corpo preziosissimo eppure talora non valorizzato o considerato adeguatamente. La Polizia infatti è necessaria al mantenimento

dell'ordine pubblico, alla tutela dei cittadini e dei loro diritti. È utile anche in questo caso fare riferimento all'etimo: "polizia" deriva dal greco "polis", cioè città. Si tratta dunque di un organo che deve garantire l'armonia della vita di una città; ha a che fare col suo governo. Perché questo possa avvenire in realtà, è necessario far riferimento a quei valori cui si faceva riferimento prima. Infatti qualsiasi corpo dello Stato può trasformarsi anche in uno strumento di oppressione e non di tutela, se non fondato sui principi valoriali: anche i regimi dittatoriali si servono della Polizia! Purtroppo anche i poliziotti possono eccedere nella violenza e commettere soprusi!

Polizia in Europa invece deve significare tutela di diritti, democrazia, libertà e legalità: questo è possibile grazie all'etica. Di più: se fine del vivere umano è la felicità, la Polizia in ultima analisi collabora al raggiungimento di questo fine.

A questo proposito, è bene evidenziare una particolarità: nel libro l'Autore applica questo principio non solo all'intero corpo della Polizia, ma anche al singolo agente: mostra così che l'etica guarda al bene del poliziotto e della sua persona; la "felicità" diviene il fine dell'azione del singolo agente e contemporaneamente il mezzo per motivare e incentivare la sua opera.

Quella che ci accingiamo a leggere, dunque, è una riflessione attenta e rigorosa su un organo della società che opera a favore della vita: vicino alla gente, per la gente. L'approfondimento del *Codice Europeo di Etica per la Polizia* permette un'analisi e una verifica dell'azione attuale della Polizia in Italia e così ci fa riflettere sui valori del nostro vivere sociale. Contemporaneamente si apre a scenari futuri: l'Autore arriva anche a ipotizzare relazioni più armoniche tra le diverse Forze di Polizia nazionale, evidenzia alcune criticità presenti nel nostro ordinamento, propone in qualche modo anche una riforma di questo organo dello Stato. Insomma: a partire dall'etica ci mostra come si potrebbe migliorare. Contemporaneamente nel testo appare come già nella condizione attuale la Polizia Italiana assuma i principi del *Codice*, anzi, sia all'avanguardia nel suo rispetto e nella sua realizzazione. Infine si tratta anche dell'annosa questione che viene riproposta ogni qualvolta si verificano eventi come la recente guerra in Ucraina: come tutelare i confini europei? È sufficiente e opportuno un corpo di Polizia europea? Non solo:

le ondate migratorie interpellano continuamente l'Europa circa l'adeguatezza dell'attuale ordinamento e pongono questioni, quali il valore e il rispetto della vita di ogni uomo, che attendono urgenti risposte.

Il *Codice Europeo di Etica per la Polizia* esiste da più di vent'anni. È stato finora uno strumento che ha permesso al nostro continente di affrontare le sfide del nuovo millennio. In questo tempo, la Polizia ha garantito diritto e libertà, spendendosi a favore della vita. Lo stesso *Codice* però contiene diversi principi che ancor oggi chiedono di essere meglio applicati. Grazie a questo libro possiamo individuarli per costruire un'Europa e una società migliore.

MARIO FARCI

## CAPITOLO I

# L'IMPORTANZA DI UN CODICE ETICO COMUNE PER LE FORZE DI POLIZIA EUROPEE

### 1.1. Origine ed evoluzione storica

Il 19 settembre del 2001 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>(1)</sup> ha emanato una raccomandazione, la *Rec (2001) 10* sul tema del *Codice Europeo di Etica per la Polizia*, al 765 incontro dei Vice Ministri.

Il Consiglio d'Europa<sup>(2)</sup>, istituito con il Trattato di Londra nel 1949, è un'organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea, la ricerca di problemi sociali in Europa ed una maggiore unità tra i suoi membri.

Fu la prima organizzazione intergovernativa costituita nel continente europeo dopo la seconda guerra mondiale ed è quella che conta più membri: attualmente vi aderiscono 47 Stati, di cui 27 fanno parte dell'Unione Europea, con una popolazione complessiva di ottocento milioni di persone.

---

(1) Statuto del Consiglio d'Europa, Capo IV Comitato dei Ministri.

(2) Statuto del Consiglio d'Europa, Capo I, II, III Consiglio d'Europa.

Uno dei suoi organi è il Comitato dei Ministri, che ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa<sup>(3)</sup>, per attuare il suo scopo, emana Raccomandazioni ai Governi.

Con l'inizio del nuovo millennio si affacciano prepotentemente nuovi fenomeni politici economici e sociali che cambieranno il corso della storia mondiale ed europea. Il primo fra questi è la globalizzazione o mondializzazione neoliberale. Questo fenomeno di unificazione dei mercati a livello globale, è rilevante dal punto di vista macro economico, ma anche sotto il profilo sociale. La globalizzazione apporta effetti positivi, sotto il profilo dell'efficienza e dello sviluppo, ma anche aspetti negativi, provocando squilibri e diseguaglianze economiche, tecnologiche, culturali, sociali e politiche.

I mutamenti del mercato del lavoro, che hanno comportato un allargamento dei differenziali retributivi nei paesi industrializzati (*wage gap*) generano sempre maggiori proteste da parte della popolazione. Inoltre le privatizzazioni, attuate dalla maggioranza degli stati europei in quasi tutti i settori, non solo in quelli economici, ma talvolta anche nel settore dell'assistenza sociale, hanno comportato una crisi dello stato sociale o *welfare state*.

Dal punto di vista culturale, la maggior diffusione della tecnologia, unita ad un ruolo preponderante dei mass media con un'informazione sempre più aggiornata e puntuale, ha accentuato le differenze fra i cittadini e modificato i costumi della società.

Motivi sociopolitici, economici, demografici ed ambientali spingono sempre più persone dai paesi dell'Asia e dell'Africa verso il continente europeo, incrementando i flussi migratori. Questi eventi creano di fatto una società multietnica e multiculturale in quasi tutti gli stati europei, anche in quelli tradizionalmente poco lambiti da questo fenomeno.

Per far fronte a tutte queste mutate esigenze, gli stati europei decidono di operare dei cambiamenti, talvolta radicali, realizzando delle incisive riforme in tutti i settori.

---

(3) Art. 15 (a) Il Comitato dei Ministri esamina, a raccomandazione dell'Assemblea Consultiva o di sua iniziativa, le misure idonee ad attuare lo scopo del Consiglio d'Europa, compresa la conclusione di convenzioni e accordi e lo stabilimento d'una politica comune da parte dei Governi circa questioni determinate. Le conclusioni del Comitato sono comunicate ai Membri dal Segretario Generale. (b) Se sia il caso, le conclusioni del Comitato dei Ministri possono avere la forma di raccomandazioni ai Governi. Il Comitato può invitare questi ultimi a informarlo sull'applicazione da essi data alle raccomandazioni.



In questo contesto occorre ri-definire la forma che assumeranno e che già stanno assumendo le strutture sovranazionali così come il ruolo e lo spazio dello stato-nazione. In molti stati, soprattutto dell'Europa orientale, questi fenomeni si sono sovrapposti alla nascita di nuove strutture democratiche a seguito della caduta del muro di Berlino e della cortina di ferro.

Le problematiche di ordine pubblico e di sicurezza pubblica sono sempre più diffuse e si compenetrano con la nascita e la diffusione di una nuova criminalità transnazionale, tecnologicamente molto evoluta.

La necessità di combattere il crimine nel modo più efficace possibile, sia a livello nazionale che internazionale, fa sì che tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa concordino sul fatto che il sistema della giustizia penale ha un ruolo fondamentale nella tutela dello stato di diritto e la Polizia ha una funzione essenziale all'interno di questo sistema. La maggior parte delle attività di Polizia si svolgono a stretto contatto con il pubblico e la stessa efficienza delle sue azioni dipende in larga parte dai cittadini. Inoltre la maggior parte dei corpi di Polizia europei, oltre a far osservare la legge, svolgono funzioni sociali e di servizio alla collettività.

Per le ragioni sopra descritte il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 19 settembre del 2001 adotta la Raccomandazione (Rec) 2001 denominata Codice Europeo di Etica per la Polizia.

La suddetta Raccomandazione costituisce il primo strumento sovranazionale in materia di sicurezza, emanato da una istituzione intergovernativa europea, la più estesa, quanto al numero dei paesi aderenti<sup>(4)</sup>.

La formulazione del testo è stata realizzata avendo presente contenuti di Atti di grande rilievo<sup>(5)</sup>, come:

- La Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, adottata nel 1950 e rielaborata nel 1998.
- Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, istituito nel 1987.
- Il Codice di condotta degli appartenenti alle forze di polizia, approvato dall'Assemblea delle Nazioni unite il 17 dicembre 1979.

---

(4) Forum italiano per la sicurezza urbana, Sicurezza urbana in Europa, Codice Europeo di Etica per la polizia, adottato dal Consiglio d'Europa, Associazione Italiana di città, province e regioni. Part of the European forum for urban security.

(5) Documenti CM (2001)131 Addendum III, 27.08.2001, 765 Riunione, 20.09.2001.

- La Risoluzione dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa del 1979, relativo alla Dichiarazione sulla Polizia.
- La Carta di Rotterdam, adottata il 1° giugno 1996, relativa al mantenimento dell’ordine pubblico nella società multi-etnica. I contenuti espressi nel Codice etico trovano riferimenti di particolari solennità negli atti internazionali prima citati, che rappresentano altrettante tappe fondamentali dell’evoluzione dell’uomo verso modelli di civiltà fondati sul rispetto della sua integrità fisica e della sua dignità.

## **1.2. Lavori preliminari**

Il Comitato dei Ministri nel 1998 istituì il Comitato degli Esperti di Etica per la Polizia e di problemi di Ordine Pubblico, sotto l’egida del Comitato Europeo sui problemi del crimine. Ogni Stato membro nominò degli esperti nelle suddette discipline, l’Italia assegnò l’incarico al magistrato Francesco Mandoi. Il predetto Comitato tenne sei sessioni plenarie e tre riunioni dei gruppi di lavoro e dopo circa tre anni formulò la bozza della raccomandazione, che venne approvata dal Comitato dei Ministri nel settembre del 2001 al 765 incontro dei Vice Ministri<sup>(6)</sup>.

Nel primo incontro di lavoro, che si tenne tra il 2 ed il 4 dicembre 1998, gli esperti scientifici su nominati esaminarono il mandato loro attribuito, stabilirono un piano di lavoro e nel contempo iniziarono ad approfondire lo studio sul tema dell’Etica per la Polizia in uno Stato democratico, analizzando gli strumenti esistenti. Si cercò anche di delimitare il campo d’azione del Comitato per ciò che concerne la definizione stessa di Polizia, visti i differenti sistemi giuridici ed i diversi ordinamenti dei corpi di Polizia degli Stati membri. Si decise per questa ragione di ampliare al massimo questo campo d’applicazione basandosi esclusivamente sulla descrizione degli obiettivi e delle funzioni della Polizia. Venne elaborato un primo documento dal titolo “Il ruolo della Polizia in una società democratica” che constava di otto punti: gli obiettivi delle missioni di Polizia in uno stato di diritto, la collocazione della Polizia nel sistema di giustizia penale, le strutture organizzative

---

(6) Forum italiano per la sicurezza urbana, Sicurezza urbana in Europa, Codice Europeo di Etica per la polizia, adottato dal Consiglio d’Europa, Associazione Italiana di città, province e regioni. Part of the European forum for urban security.

della Polizia, le basi legali della Polizia e le sue attività, l'azione della Polizia, il suo lavoro quotidiano: deontologia e diritti umani, i temi del personale, il controllo della Polizia, le linee guida per i codici deontologici. Si disquisì inoltre su quali termini utilizzare fra etica, deontologia e morale vista la differenza concettuale anglosassone e continentale. La seconda riunione ebbe luogo tra il 14 ed il 16 giugno 1999 e nella quale si definì la portata della raccomandazione: i membri del Comitato decisero di riferirsi alla sola Polizia pubblica, comprendendo quella privata, solo se investita di pubbliche funzioni. La raccomandazione si sarebbe dovuta rivolgere essenzialmente alle Forze di Polizia che stanno prevalentemente a diretto contatto con i cittadini e che si occupano essenzialmente di ordine pubblico, escludendo pertanto la Polizia Militare, i Servizi Segreti e di intelligence e i Corpi di Polizia Penitenziaria.

Gli altri temi trattati furono il mantenimento della pace e dell'ordine pubblico, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo e la prevenzione generale. Si sottolineò l'importanza della collaborazione attiva fra la Polizia e la Magistratura.

Il terzo incontro venne organizzato tra il 3 ed il 5 novembre 1999 e furono trattati i seguenti punti: le strutture organizzative della Polizia, la definizione di responsabilità della Polizia, l'integrazione della Polizia nella società, il carattere civile e/o militare della Polizia, l'integrazione di misure di lotta contro la corruzione in ogni organizzazione di Polizia, l'importanza di fissare buone relazioni tra la Polizia e i cittadini, reclutamento, formazione e diritti del personale di Polizia, l'azione della Polizia nel quotidiano e il controllo della Polizia.

Nella quarta riunione venne presentata la prima bozza della raccomandazione, la quale venne successivamente esaminata nella quinta e sesta riunione, per poi essere approvata ed adottata il 19 settembre 2001.

### **1.3. Etica o deontologia?**

Il Comitato di esperti scientifici incaricato di elaborare la bozza della raccomandazione, sin dalla prima riunione di lavoro<sup>(7)</sup>, dovette

---

(7) La prima riunione si tenne tra il 2 ed il 4 dicembre 1998.

affrontare un problema pratico molto delicato: quale termine utilizzare nel titolo del codice: etica o deontologia?

Per stilare la raccomandazione sono state utilizzate le due lingue, di cui il Consiglio d'Europa si avvale per redigere atti e documenti: il francese e l'inglese<sup>(8)</sup>. Questa differenza linguistica in realtà cela anche una profonda difformità filosofica e concettuale. Per analizzare il concetto di etica occorre distinguere due macro modelli, quello continentale che è fortemente condizionato dai seguenti filosofi: Platone, Aristotele, Tommaso d'Aquino, Hegel, ed il modello anglosassone influenzato da filosofi quali Kant, Nietzsche, Bentham, il quale darà origine al termine deontologia.

L'etica è la scienza della condotta umana o della moralità ed ha due elaborazioni concettuali diverse: secondo la prima l'etica è la scienza del fine, a cui la condotta umana deve tendere e dei mezzi, che devono essere impiegati per conseguire tali fini. Per la seconda teoria l'etica è la scienza del movente della condotta umana, il quale è determinato dalla condotta per dirigerla o determinarla. Queste due concezioni eterogenee non possono prescindere dal concetto di bene che ciascuna di esse ha sviluppato. Se si intende il bene come felicità, fine della condotta umana, ci si ricollega ai filosofi greci e cristiani sopra citati. Se si intende il bene come piacere questo è da intendersi come il movente della condotta umana<sup>(9)</sup>.

Platone elabora due teorie di etica e le illustra nella Repubblica e nel Filebo: nella prima opera concepisce il bene come l'oggetto supremo del pensiero, ponendolo al sommo della gerarchia delle idee. Nel Filebo stabilisce che cosa è il bene per l'uomo: la vita umana come tale sarà una vita mista di piacere e intelligenza. Inoltre confuta le teorie precedentemente elaborate dai sofisti, quella dell'immoralismo e quella convenzionalista.

Aristotele fu il primo ad utilizzare il termine etica<sup>(10)</sup> (*ethos* carattere, costume, abitudine, uso, consuetudine), che secondo la sua teoria è la disciplina critica che prende come oggetto la condotta e le convinzioni etiche quotidiane; ogni scelta dell'uomo è fatta in vista di un fine: il fine

(8) Art. 12 Statuto del Consiglio d'Europa, Londra, 5.5.1949 Manuale del Consiglio d'Europa, Camera dei Deputati.

(9) N. ABBAGNANO, *Dizionario di Filosofia*, Utet, 2013.

(10) *Etica Nicomachea, Etica Eudemia, La Grande Etica*.